DOI: 10.17803/1729-5920.2020.168.11.009-020

Е. А. Громова*

Перспективы развития законодательства о территориях со специальным режимом экономической деятельности

Аннотация. Территории со специальным режимом экономической деятельности, положительно зарекомендовавшие себя в ряде зарубежных стран, не принесли ожидаемого положительного результата в России. В этой связи весьма актуален вопрос о дальнейшей судьбе особых и свободных экономических зон, зон территориального развития, территорий опережающего социально-экономического развития и свободного порта Владивосток. В статье анализируется проект федерального закона «О преференциальных режимах», в рамках которого предлагается трансформировать большинство территорий со специальным режимом осуществления экономической деятельности в новый тип — специальные экономические зоны. Выявлены достоинства данного акта: дополнительные основания прекращения действия специальной экономической зоны в случае ее неэффективности; расширение перечня преференций резидентам; возможность формирования преференциальных портфелей в соответствии с потребностями конкретного региона; требования к управляющим компаниям, обеспечивающие их добросовестную конкуренцию. Указывается на такие недостатки законопроекта, как: возможность установления дополнительных требований к резидентам специальной экономической зоны и их инвестиционным проектам, помимо тех, которые предусмотрены законопроектом; несовершенство договорной формы осуществления предпринимательской деятельности резидентами таких зон; а также тот факт, что положения данного акта о трансформации не распространяются на ряд территорий со специальным режимом экономической деятельности (особые экономические зоны Магаданской и Калининградской областей, свободную экономическую зону Республики Крым). Делается вывод, что заложенная в проекте федерального закона «О преференциальных режимах» идея об объединении существующих территорий со специальным режимом в одну не может быть воплощена в предложенной редакции проекта федерального закона «О преференциальных режимах».

Ключевые слова: преференциальные режимы; территории со специальным режимом осуществления экономической деятельности; особые экономические зоны; зоны территориального развития; территории опережающего социально-экономического развития; свободный порт Владивосток; инвестиции; резиденты.

Для цитирования: Громова Е. А. Перспективы развития законодательства о территориях со специальным режимом экономической деятельности // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 11. — С. 9–20. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.168.11.009-020.

© Громова Е. А., 2020

* Громова Елизавета Александровна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права юридического факультета Южно-Уральского государственного университета
пр-т Ленина, д. 76, г. Челябинск, Россия, 454080
gromovaea@susu.ru

Prospects of Development of Legislation on Territories with Special Regime for Business Activity

Elizaveta A. Gromova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Business, Competition and Environmental Law, Faculty of Law, South Ural State University
pr-t Lenina, d. 76, Chelyabinsk, Russia, 454080
gromovaea@susu.ru

Abstract. Territories with a special regime for business that have shown themselves to good advantage in a number of foreign countries have not yielded the expected positive results in Russia. In this regard, the issues concerning the future of special and free economic zones, regional development zones, areas of advanced social and economic development and Free Port of Vladivostok should be considered. The paper analyzes the draft Federal Law "On Preferential Regimes". Under the draft Federal Law, it is proposed to transform most territories with a special regime for business activity into a new type, namely: special free economic zones. The paper has determined the advantages of the enactment: additional grounds for termination of the special free economic zone in case of its inefficiency; expansion of the list of preferences granted to residents; possibility of formation of portfolios of preferences in compliance with the needs of a particular region; requirements for managing companies to ensure their adherence to fair competition. The author indicates such shortcomings of the draft law as: the possibility of imposing supplementary requirements on residents of the special free economic zone and their investment projects in addition to requirements provided for by the draft law; imperfection of the contractual form of business activity implemented by residents of such zones, and the fact that the draft law's provisions concerning transformation do not apply to a number of territories with a special regime for business activity (special free economic zones of Magadan and Kaliningrad regions, free economic zone of the Republic of Crimea). It is concluded that the idea of unifying existing territories with special regime cannot be embodied in the current version of the draft federal law "On Preferential Regimes".

Keywords: preferential regimes; territories with special regime of business activity; special free economic zones; regional development zone; territories of advanced social and economic development; Free Port of Vladivostok; investments; residents.

Cite as: Gromova EA. Perspektivy razvitiya zakonodatelstva o territoriyakh so spetsialnym rezhimom ekonomicheskoy deyatel'nosti [Prospects of Development of Legislation on Territories with Special Regime for Business Activity]. *Lex russica*. 2020;73(11):9-20. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.168.11.009-020. (In Eng., abstract in Russ.)

Одним из инструментов, способных повысить инвестиционную привлекательность государства, выступают территории со специальным режимом экономической деятельности. Ученые отмечают, что данные территории признаются факторами ускоренного экономического роста в связи с их способностью влиять на активизацию товарооборота, привлечение инвестиций, углублять интеграционные процессы¹. Такие виды территорий, как особые (свободные, специальные) экономические зоны,

зоны свободной торговли, офшоры, технопарки и свободные порты, получили широкую известность во всем мире как драйверы пространственного развития и используются во многих странах, в том числе и в России².

Например, сегодня в нашей стране создано множество таких территорий: 26 особых экономических зон³, особая экономическая зона Калининградской области⁴, особая экономическая зона Магаданской области⁵, свободная экономическая зона Республики Крым и г. Се-

¹ Веселкова Е. Е. Цели и способы использования особых экономических зон в международном экономическом сотрудничестве // *Norwegian Journal of Development of the International Science*. 2019. № 37. С. 53.

² Голубкин И. В., Бухарова М. М. Бизнес-навигатор по особым экономическим зонам России — 2017. М. : АКИТ, 2017. С. 11.

³ Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 31 (ч. 1). Ст. 3122.

⁴ Федеральный закон от 10.01.2006 № 16-ФЗ «Об особой экономической зоне в Калининградской области» // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3221.

вастополя⁶, территории опережающего социально-экономического развития (около 110)⁷, зоны территориального развития⁸, свободный порт Владивосток⁹. Более того, законодателем рассматривается возможность создания опорных зон развития в Арктической зоне России¹⁰, а также виртуальных особых экономических зон в сфере создания цифровых технологий¹¹.

Однако следует отметить, что если еще пять лет назад создание территорий со специальным режимом экономической деятельности было своеобразным трендом, то на сегодняшний день ситуация изменилась. Сейчас можно наблюдать прямо противоположную тенденцию. Государство более не стремится создавать новые разновидности территорий со специальным режимом экономической деятельности. Заметим, что и создание опорных зон развития в Арктике ставится под сомнение¹².

В качестве одной из причин смены вектора государственной политики в сфере создания и функционирования таких территорий отдельные авторы называют слишком большое их количество. По мнению этих авторов, если количество территорий со специальным режимом будет расти и дальше, то общая система управления экономикой может быть полностью подменена специальной¹³. Думается, однако, что

сам факт существования множества территорий со специальным режимом осуществления экономической деятельности не является тому причиной. Например, в Китае функционирует около 9 типов территорий с особым режимом экономической деятельности, а их количество превышает 500¹⁴. При этом специальные экономические зоны Китая называют «китайским экономическим чудом».

Изменение курса отечественной государственной политики можно объяснить следующим. Богатое видовое многообразие, а также большое количество таких территорий не является доказательством их инвестиционной привлекательности и эффективности. Отмеченный факт говорит лишь о том, что перечисленные территории обладают инвестиционным потенциалом, как и их зарубежные аналоги. Однако, в отличие от последних, рассматриваемые территории пока не являются такими же эффективными. Этот вывод был подтвержден результатами проверки особых экономических зон Счетной палатой Российской Федерации в 2018 г. По данным отчета, размер фактически осуществленных инвестиций оказался меньше запланированного, в связи с чем некоторые из таких зон признаны неэффективными¹⁵. Кроме того, при проведении проверки эффективности

⁵ Федеральный закон от 31.05.1999 № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области» // СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2807.

⁶ Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6658.

⁷ Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 1223.

⁸ Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития» // СЗ РФ. 2011. № 32 (ч. 1). Ст. 122.

⁹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4338.

¹⁰ Проект федерального закона «О развитии арктической зоны Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России, текст по состоянию на 08.11.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ План мероприятий «Информационная инфраструктура» Федеральной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Проект федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в границах Арктической зоны Российской Федерации» (подготовлен Минвостокразвития России, текст по состоянию на 13.06.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Баженова О. И. К вопросу об эффективности управления территориями опережающего экономического роста с особым режимом предпринимательства // Право и экономика. 2017. № 12 (358). С. 7.

¹⁴ Zeng D. Z. China's Special Economic Zones: Experience Gained in the Development of China's Special Economic Zones // URL: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-chinas-special-economic-zone.pdf> (дата обращения: 10.04.2020).

¹⁵ Счетная палата провела проверку особых экономических зон // URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/34870?sphrase_id=10342060 (24.04.2019).

функционирования ряда территорий со специальным режимом экономической деятельности в 2020 г. эксперты Счетной палаты пришли к выводу о том, что режимы, действующие в границах рассматриваемых территорий, не оказывают прорывного влияния на отечественную экономику¹⁶.

В этой связи широко обсуждается вопрос о необходимости реформирования института территорий со специальным режимом экономической деятельности¹⁷.

В самом общем виде предложения экспертов заключаются в разработке единого законодательства о таких территориях¹⁸. Как отмечается отдельными авторами, нормативные правовые акты о территориях со специальным режимом экономической деятельности строятся на сходных принципах, содержат аналогичный порядок создания и прекращения таких территорий, используют приблизительно одинаковый комплекс средств правового регулирования деятельности резидентов¹⁹. Более того, в упомянутом выше отчете Счетной палаты РФ дается рекомендация о скорейшей разработке законодательства, определяющего содержание и порядок применения единого механизма развития территорий со специальным режимом экономической деятельности²⁰.

Данная идея была поддержана и воплощена разработчиками в виде проекта федерального закона «О преференциальных режимах в Российской Федерации и о внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации»²¹ (далее — Проект федерального закона «О преференциальных режимах», Законопроект). Предполагается, что принятие Законопроекта позволит трансформировать территории со специальным режимом экономической деятельности в единый тип — специальную экономическую зону. На этот факт указывает ст. 4 Законопроекта, в соответствии с которой территории со специальным режимом экономической деятельности, функционирующие до вступления в силу данного акта, продолжат существовать до истечения установленных сроков их создания. Однако в целях реализации проекта по созданию специальной экономической зоны такие территории могут прекратить существование досрочно.

Иными словами, разработчики Законопроекта предлагают отказаться от существующих ныне территорий со специальным режимом экономической деятельности, в том числе ввиду их многочисленности, многообразия видов, а также недостаточной эффективности осуществляемой в их границах деятельности, и преобразовать их в специальную экономическую зону.

Следует отметить некоторую цикличность в развитии института территорий со специальным режимом экономической деятельности. В свое время принятие Федерального закона «Об особых экономических зонах» предполагало прекращение функционирования всех спе-

¹⁶ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики применения преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации, с точки зрения их влияния на экономический рост и соответствия заявленным целям». М. : Счетная палата РФ, 2020. С. 2. URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/d22/d22daa028b1854b51b99c9d2927c2e06.pdf> (дата обращения: 29.04.2020).

¹⁷ См., например: *Петраков А. Ю.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 8 ; *Цыганков Э.* Закон под кластер // *ЭЖ-Юрист*. 2016. № 3. С. 4.

¹⁸ См., например: *Лисица В. Н.* Инвестиционное право. Новосибирск, 2015. С. 234 ; *Белицкая А. В.* Правовое обеспечение привлечения инвестиций в Арктический регион России // *Предпринимательское право. Приложение «Право и бизнес»*. 2014. № 3. С. 21 ; *Гасников К. Д., Оболонкова Е. В.* Правовое регулирование территорий с особыми условиями экономического развития в Российской Федерации // *Журнал российского права*. 2017. № 1. С. 101.

¹⁹ *Белицкая А. В.* Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики. М. : Юстицинформ, 2018. С. 483.

²⁰ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики применения преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации, с точки зрения их влияния на экономический рост и соответствия заявленным целям». М. : Счетная палата РФ, 2020. С. 4.

²¹ Проект федерального закона «О преференциальных режимах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России, не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 03.06.2019) // Опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

циальных экономических зон, созданных до его вступления в силу. Сегодня законодатель снова идет по такому же пути.

Предложение о создании универсального вида территорий со специальным режимом экономической деятельности сразу вызывает вопросы, в том числе о преимуществах специальной экономической зоны перед существующими территориями, ее эффективности и возможном влиянии на экономическую ситуацию в нашей стране. Пытаясь ответить на поставленные вопросы, необходимо указать, что на данный момент опубликовано множество исследований, касающихся эффективности отдельных видов территорий со специальным режимом экономической деятельности²². В большинстве исследований приводятся результаты опросов резидентов и органов управления данными территориями. Согласно полученным данным, эффективность функционирования территорий со специальным режимом экономической деятельности в первую очередь связана с формированием дружественной бизнес-среды и среды администрирования, а только потом — с наличием инженерно-транспортной инфраструктуры, созданной за счет бюджетных средств²³. В свою очередь, степень благоприятности бизнес-среды, по мнению респондентов, непосредственно связана с качеством и эффективностью действующего законодательства.

В этой связи возникает вопрос об эффективности положений Проекта федерального закона «О преференциальных режимах», ведь именно они составят «каркас» механизма функционирования будущих специальных экономических зон в случае его принятия.

Итак, будущий закон «О преференциальных режимах» должен будет урегулировать отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти ее субъектов, органами местного самоуправления и организациями, связанными с использованием преференциальных портфелей субъектов Российской Федерации, с созданием, функционированием и прекращением специальных экономических зон, порядком осуществления деятельности резидентами таких территорий, а также функци-

онированием территорий с особым режимом экономической деятельности.

Законопроектом определяется, что специальная экономическая зона — часть территории субъекта Российской Федерации, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации органом исполнительной власти ее субъекта применяется преференциальный портфель ее субъекта, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны. Далее Законопроект указывает, что целью создания такой зоны выступает создание благоприятных условий привлечения инвестиций, а также обеспечение ускоренного социально-экономического развития субъекта России. Специальная экономическая зона создается на 49 лет. Срок ее существования продлению не подлежит.

Под преференциальным портфелем понимается совокупность мер государственной поддержки, которые предоставляются органу исполнительной власти субъектов Российской Федерации для последующего их предоставления резидентам специальной экономической зоны. В свою очередь, преференциальный режим — совокупность особых условий осуществления предпринимательской деятельности резидентов на территории специальной экономической зоны.

Анализ положений Законопроекта позволил выявить ряд его преимуществ перед существующими федеральными законами об отдельных видах территорий со специальным режимом экономической деятельности. В первую очередь важно отметить, что его разработчики постарались расширить систему льгот и преференций для потенциальных резидентов таких зон. В частности, Законопроект предлагает сокращенные сроки регистрации в качестве юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей в границах специальной экономической зоны. Такое нововведение можно оценить положительно, поскольку оно позволяет в кратчайшие сроки начать осуществление предпринимательской деятельности в границах специальной экономической зоны. Не менее важной является и норма, предусматривающая специальный режим участия резидентов таких

²² См., например: Павлов П. В. Оценка эффективности функционирования особых экономических зон: правовое регулирование и экономическое содержание // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 530.

²³ Кузьмин Д. В., Николенко Ю. А., Яценко В. В. Проблемные вопросы оценки инновационного развития Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. 2013. № 2. С. 74.

зон в государственных закупках, по аналогии с субъектами малого и среднего предпринимательства. Например, в случае принятия данного акта государственные и муниципальные заказчики будут обязаны осуществлять у таких резидентов закупки продукции в объеме не менее 15 % совокупного годового объема закупок.

Во-вторых, помимо расширенной системы льгот и преференций следует отметить и общее повышение качества правовых норм, обеспечивающих механизм эффективного функционирования таких зон. Согласно Проекту федерального закона «О преференциальных режимах», основанием прекращения специальной экономической зоны (помимо необходимости защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей, обеспечения обороны страны и безопасности государства, отсутствия заключенных соглашений об инвестиционной деятельности в течение 3 лет с даты принятия решения о создании специальной экономической зоны; неосуществление резидентами деятельности в соответствии с заключенными инвестиционными соглашениями в течение 3 лет подряд) выступает признание специальной зоны неэффективной в течение 3 лет подряд на основании оценки ее эффективности (ст. 7).

В-третьих, видится важным повышение требований к управляющей компании таких зон. Согласно новым правилам, у управляющей компании должны отсутствовать неисполненные обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, а также просроченная задолженность перед бюджетом Российской Федерации. Кроме того, управляющая компания должна быть зарегистрирована в границах Российской Федерации и не должна находиться в процессе банкротства, а также реорганизации или ликвидации (ст. 13). Отметим, что такие требования ранее не предъявлялись к управляющим компаниям других территорий со специальным режимом экономической деятельности. Более того, согласно ст. 13 Законопроекта, к управлению специальной экономической зоной (ее различными сегментами) могут привлекаться несколько

управляющих компаний. Как представляется, данное положение будет способствовать обеспечению добросовестной конкуренции и благоприятно отразится на эффективности деятельности управляющей компании.

В науке отмечается, что на сегодняшний день управляющие компании как орган управления территорий со специальным режимом экономической деятельности являют собой уникальные и единственные в своем роде лица публичного права²⁴. А «сокрытие» публичных начал под «маской» юридического лица способствует огосударствлению экономики и бюджетной ориентированности участников гражданского оборота²⁵. При централизованной системе управления территориями со специальным режимом в руках управляющей компании концентрируются государственно-властные полномочия, изымаемые из компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. При этом с учетом отсутствия упорядоченной и действенной системы контроля за деятельностью управляющих компаний баланс в отношениях между предпринимательским сообществом и государством, государством и обществом подвергается существенному «колебанию»²⁶.

В-четвертых, как указывалось ранее, Проект федерального закона «О преференциальных режимах» содержит указание на преференциальные портфели субъектов РФ. Они, по сути, представляют набор мер государственной поддержки, предоставляемых резиденту-инвестору. При этом согласно ч. 2 ст. 21 Законопроекта конкретный состав, сроки предоставления и размер мер государственной поддержки, входящих в состав преференциального портфеля субъекта Российской Федерации, определяются исходя из значения комплексного инвестиционного показателя субъекта Российской Федерации и указываются в решении Правительства РФ о создании специальной экономической зоны в границах субъекта Российской Федерации. Это позволяет индивидуально подойти к формированию таких портфелей в соответствии с потребностями конкретного региона.

²⁴ Белицкая А. В. Правовой статус и правовая природа управляющих компаний территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности // Право и экономика. 2015. № 7. С. 14.

²⁵ Баженова О. И. К проблеме юридического лица публичного права, или соотношение частного и публичного в категории юридического лица // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 13.

²⁶ Черешнева И. А. Государственное регулирование экономики в контексте территорий с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности // Научные труды РАУН. 2019. № 19. С. 611.

В то же время для реформирования законодательства о территориях со специальным режимом экономической деятельности недостаточно просто объединить все территории в одну, дать новое название им, а также инструментам и механизмам.

Один лишь факт существования множества нормативных правовых актов о территориях со специальным режимом экономической деятельности не является причиной их реформирования и принятия единого федерального закона. Возвращаясь к положительному опыту китайских особых экономических зон, важно отметить, что их законодательная база является довольно запутанной, отсутствует единый нормативный правовой акт, регулирующий порядок создания, функционирования и управления такими зонами²⁷.

Как отмечалось ранее, основная идея Проекта федерального закона «О преференциальных режимах» — объединить существующие виды территорий в один и создать унифицированное законодательство. Однако анализ положений Законопроекта позволяет констатировать, что заложенная в нем идея об унификации существующих территорий со специальным режимом в одну не может быть воплощена. На этот факт указывает ст. 41 (ч. 10 и 13) данного акта. В ней отмечается, что «конвертации» подлежат не все территории с особым режимом экономической деятельности. Положения законопроекта не будут распространяться на особые экономические зоны в Калининградской и Магаданской областях, свободную экономическую зону Республики Крым, а также портовые особые экономические зоны. Это порождает вопрос о том, будет ли в итоге достигнута цель, стоящая перед разработчиками законопроекта, — унификация и повышение качества законодательства о данных территориях.

Кроме того, можно сделать вывод о явной «про-резидентской» направленности Законопроекта, о чем говорит как расширенный перечень мер государственной поддержки, так

и само наименование акта — «О преференциальных режимах».

Следует заметить, что, в отличие от Законопроекта, в действующем законодательстве о таких территориях используется термин «особый режим» (для особых экономических зон, в том числе и в Магаданской области, территорий опережающего социально-экономического развития, свободной экономической зоны Республики Крым) или «специальный режим» (для особой экономической зоны в Калининградской области). Это ставит вопрос о соотношении терминов «специальный режим», «особый режим» и «преференциальный режим», а также о поиске наиболее подходящего термина, адекватно отражающего особенности режима экономической деятельности, установленного в границах рассматриваемых территорий.

Отдельные представители науки предпринимательского права, исследующие вопросы функционирования особых экономических зон и других территорий, не стремятся разграничивать особые и специальные режимы²⁸. Так, К. Н. Нилов полагает, что в предпринимательском праве «особые (специальные) правовые режимы являются эффективным средством правового регулирования». Такая позиция во многом predetermined действующим законодательством, в котором, как указывалось выше, используется термин «особый режим осуществления предпринимательской деятельности».

Вместе с тем специальный правовой режим подразумевает установленный специальным законодательством порядок регулирования, заключающийся в особом сочетании юридических средств, состоящих в дополнительных правах, запретах или обязываниях, направленных на упорядочение специфических процессов, явлений и отношений²⁹. В отличие от специальных режимов, особые (исключительные, экстраординарные) режимы обладают экстраординарным, чрезвычайным, срочным, временным характером³⁰. Именно поэтому следует согласиться с учеными, полагающими,

²⁷ Веселкова Е. Е. Указ. соч. С. 53.

²⁸ Нилов К. Н. Особые (специальные) правовые режимы как средство дифференциации правового регулирования предпринимательства // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2015. № 9. С. 37–42.

²⁹ Малько А. В., Лиманская А. П. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 1 (95). С. 123.

³⁰ Мохов А. А. Правовые режимы осуществления экономической деятельности и саморегулирование предпринимательской или профессиональной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 11.

что термин «особый правовой режим» следует использовать в случае, если речь идет о необходимости регулирования чрезвычайного и военного положения (и других экстраординарных явлений)³¹.

Следовательно, применительно к регулированию исследуемых территорий термин «особый режим экономической деятельности» не является подходящим.

Переходя к вопросу о корректности избрания термина «преференциальный режим» в рамках нового Законопроекта, отметим следующее. В юридической науке сложилось представление о преференциальном режиме как о льготном режиме, в рамках которого субъектам хозяйственной деятельности предоставляется комплекс мер стимулирующего характера: налоговых, таможенных и иных преференций³². В налоговом праве, например, преференциальные налоговые режимы предполагают предоставление налоговых льгот определенной группе субъектов³³. Однако из положений Проекта федерального закона «О преференциальных режимах» можно сделать вывод о том, что помимо предоставления резидентам ряда преференций в рамках данного режима на этих субъектов также налагаются определенные ограничения и запреты. Например, резидентам запрещено: передавать права и обязанности по инвестиционному соглашению другим лицам, иметь филиалы, представительства и иные структурные подразделения за пределами территории специальной экономической зоны, а также осуществлять иные виды деятельности, которые не предусмотрены инвестиционным соглашением (ч. 6 ст. 14, п. 2 ч. 1 ст. 15, п. 2 ч. 2 ст. 18 Законопроекта). В этой связи полагаем, что, несмотря на расширенный перечень преференций, направленных на привлечение в границы спе-

циальных экономических зон большего числа резидентов, режим, установленный в границах таких зон, не является в чистом виде преференциальным, поскольку предполагает также ограничения и запреты. Более того, в новом законодательстве о таких территориях очень важно обеспечить баланс частных и публичных, в том числе и общественных, интересов. В противном случае цель принятия данного акта не будет достигнута. Следует согласиться с отдельными авторами, полагающими, что реализуемая государством инвестиционная политика должна способствовать формированию благоприятной инвестиционной среды, но при этом носить взвешенный характер³⁴.

Полагаем, что режим экономической деятельности, который планируется установить в границах специальных экономических зон, следует именовать специальным, а не преференциальным, в первую очередь в связи с необходимостью обеспечения баланса частных и публичных интересов.

Заметим, что исходя из важности соблюдения такого баланса, представляется возможным более «разборчиво» отбирать потенциальных резидентов. В частности, осуществлять отбор инвестиционных проектов с учетом возможности сформировать кластеры. Как отмечается отдельными авторами, территории со специальным режимом экономической деятельности могут создавать высокотехнологичную цепь кластеров³⁵. Иными словами, эффективное использование государством таких территорий будет способствовать повышению потенциала российской экономики, в том числе за счет создания кластеров.

На сегодня кластерная политика формирует более 50 % мировых экономик. Неслучайно европейские государства объединились в кластерную сеть в целях поддержки кластерных

³¹ Пчелинцев С. В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 131 ; Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72.

³² Подольский А. В. Преференциальный режим хозяйствования как льготный правовой режим // Государственно-правовые исследования. 2019. № 2. С. 225.

³³ Андриевский К. В. Правовое регулирование преференциальных налоговых режимов // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 148.

³⁴ Гильманов Э. М. Инвестиционная деятельность государства в расходах бюджета Российской Федерации // Финансовое право. 2007. № 10. С. 13.

³⁵ Черешнева И. А. Цифровая экономика в контексте территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности // Право и цифровая экономика. 2018. № 2. С. 39.

инициатив, способствующих выходу малого бизнеса на новые международные рынки³⁶.

В этой связи видится необходимым формировать кластеры (в том числе инновационные) в границах территорий со специальным режимом экономической деятельности. Указанное предполагает осуществление отбора инвестиционных проектов с точки зрения способности таких проектов участвовать в создании кластерной цепи. В этом плане следует положительно оценить нормы Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития», согласно которым условием создания такой территории выступает в том числе заключение предварительных соглашений с потенциальными инвесторами. Это позволяет заранее определить специфику той или иной территории, а также в дальнейшем дает возможность отбирать тех инвесторов, чья деятельность будет эффективно дополнять другие. Видится возможным также стимулирование и поддержка входа в границы таких территорий групп компаний, деятельность которых дополняет друг друга, усиливая их общий потенциал.

Кроме того, отдельные положения Проекта федерального закона «О преференциальных режимах» вызывают серьезные опасения. Так, например, в ч. 2 ст. 15 указывается на возможность установления дополнительных требований к резидентам и их инвестиционным проектам органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Думается, что сам факт существования такой нормы может отпугнуть потенциальных резидентов.

Обращают на себя внимание и положения Законопроекта о договорной форме, опосредующей осуществление экономической деятельности в границах специальных экономических зон, — об инвестиционном соглашении. Заметим, что в нормативных правовых актах о других территориях со специальными режимами экономической деятельности была предусмотрена иная форма — соглашение об осуществлении предпринимательской деятельности. И снова можно констатировать, что само по себе измене-

ние названия еще не означает эффективности и положительного результата. Так, для того, чтобы привлечь потенциальных резидентов в границы специальной экономической зоны, необходимо четко определить гражданско-правовую природу таких соглашений, а не менять их наименование. Отметим, что дискуссия об отраслевой принадлежности таких соглашений ведется довольно давно. Существует несколько точек зрения об их правовой природе. Одни авторы утверждают, что эти соглашения носят публично-правовой характер³⁷; другие отстаивают точку зрения о комплексности данных соглашений³⁸; третьи обосновывают их частноправовую направленность³⁹. Как представляется, четкое указание в Проекте федерального закона «О преференциальных режимах» на гражданско-правовую принадлежность таких соглашений способствовало бы привлечению потенциальных резидентов, поскольку могло гарантировать участие в договорных отношениях с органами управления специальными экономическими зонами на началах юридического равенства и автономии воли.

Таким образом, становится очевидным, что территории со специальным режимом экономической деятельности в России не принесли ожидаемого положительного результата. В современных экономических условиях государству необходимо привлекать частные инвестиции в развитие различных отраслей экономики. В этой связи вопрос о реформировании института территорий со специальным режимом экономической деятельности является как никогда актуальным.

Предлагаемый разработчиками Проект федерального закона «О преференциальных режимах» содержит ряд перспективных положений, способных повысить эффективность функционирования таких территорий. В то же время лежащую в его основе идею о создании новой разновидности территорий со специальным режимом экономической деятельности — специальной экономической зоны — нельзя оценить положительно, а ряд его существенных недостатков требуют устранения.

³⁶ Банных Г. А., Костина С. И. Реализация кластерной политики с участием университетов как фактор развития территории // Сборник докладов XIII Международной конференции «Российские регионы в фокусе перемен», Екатеринбург, 15–17 ноября 2018 г. Екатеринбург : УМЦ УПИ, 2019. С. 25.

³⁷ Андреев В. К. Предпринимательское законодательство : научные очерки. М. : Статут, 2008. С. 239.

³⁸ Гасумянова А. В. Правовой режим предпринимательства в особых экономических зонах РФ. СПб. : ГУЭФ, 2010. С. 86.

³⁹ Цирина М. А. Правовая природа соглашения органа управления особой экономической зоной с резидентом // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 24.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреев В. К. Предпринимательское законодательство : научные очерки. — М. : Статут, 2008. — 369 с.
2. Андриевский К. В. Правовое регулирование преференциальных налоговых режимов // Журнал российского права. — 2020. — № 1. — С. 147–158.
3. Баженова О. И. К вопросу об эффективности управления территориями опережающего экономического роста с особым режимом предпринимательства // Право и экономика. — 2017. — № 12 (358). — С. 5–15.
4. Баженова О. И. К проблеме юридического лица публичного права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 6. — С. 13–24.
5. Банных Г. А., Костина С. И. Реализация кластерной политики с участием университетов как фактор развития территории // Сборник докладов XIII Международной конференции «Российские регионы в фокусе перемен», Екатеринбург, 15–17 ноября 2018 г. — Екатеринбург : УМЦ УПИ, 2019. — С. 25–33.
6. Белицкая А. В. Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики. — М. : Юстицинформ, 2018.
7. Белицкая А. В. Правовое обеспечение привлечения инвестиций в Арктический регион России // Предпринимательское право. Приложение «Право и бизнес». — 2014. — № 3. — С. 20–25.
8. Веселкова Е. Е. Цели и способы использования особых экономических зон в международном экономическом сотрудничестве // Norwegian Journal of Development of the International Science. — 2019. — № 37. — С. 53–59.
9. Гасников К. Д., Оболонкова Е. В. Правовое регулирование территорий с особыми условиями экономического развития в Российской Федерации // Журнал российского права. — 2017. — № 1. — С. 101–109.
10. Гасумянова А. В. Правовой режим предпринимательства в особых экономических зонах РФ. — СПб. : ГУЭФ, 2010. — 144 с.
11. Гильманов Э. М. Инвестиционная деятельность государства в расходах бюджета Российской Федерации // Финансовое право. — 2007. — № 10. — С. 13–17.
12. Голубкин И. В., Бухарова М. М. Бизнес-навигатор по особым экономическим зонам России — 2017. — М. : АКИТ, 2017. — 180 с.
13. Зырянов С. М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. — 2016. — № 4. — С. 72–81.
14. Кванина В. В. Понятие и виды правовых режимов предпринимательской деятельности // Вестник Томского государственного университета. — 2017. — № 424. — С. 234–240.
15. Кузьмин Д. В., Николенко Ю. А., Яценко В. В. Проблемные вопросы оценки инновационного развития Российской Федерации // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2013. — № 2. — С. 73–76.
16. Лисица В. Н. Инвестиционное право : учебник. — Новосибирск : Новосибирский нац. исслед. гос. ун-т, 2015. — 568 с.
17. Малько А. В., Лиманская А. П. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2013. — № 6 (95). — С. 120–124.
18. Мохов А. А. Правовые режимы осуществления экономической деятельности и саморегулирование предпринимательской или профессиональной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2015. — № 4. — С. 11–13.
19. Нилов К. Н. Особые (специальные) правовые режимы как средство дифференциации правового регулирования предпринимательства // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. — 2015. — № 9. — С. 37–42.
20. Павлов П. В. Оценка эффективности функционирования особых экономических зон: правовое регулирование и экономическое содержание // Административное и муниципальное право. — 2014. — № 6. — С. 520–530.
21. Петраков А. Ю. Правовое регулирование предпринимательской деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2019.
22. Подольский А. В. Преференциальный режим хозяйствования как льготный правовой режим // Государственно-правовые исследования. — 2019. — № 2. — С. 223–230.

23. Пчелинцев С. В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. — 2003. — № 11. — С. 131–145.
24. Цирина М. А. Правовая природа соглашения органа управления особой экономической зоной с резидентом // Журнал российского права. — 2013. — № 2. — С. 23–31.
25. Цыганков Э. Закон под кластер // ЭЖ-Юрист. — 2016. — № 3. — С. 4–9.
26. Черешнева И. А. Государственное регулирование экономики в контексте территорий с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности // Научные труды РАЮН. — 2019. — № 19. — С. 608–611.
27. Черешнева И. А. Цифровая экономика в контексте территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности // Право и цифровая экономика. — 2018. — № 2. — С. 38–40.
28. Чернышев А. И. Государственное регулирование особых экономических зон в России // Российская юстиция. — 2016. — № 4. — С. 55–57.
29. Zeng D. Z. China's Special Economic Zones: Experience Gained in the Development of China's Special Economic Zones, China Development Bank // URL: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-chinas-special-economic-zone.pdf>.

Материал поступил в редакцию 14 апреля 2020 г.

REFERENCES

1. Andreev VK. Predprinimatelskoe zakonodatelstvo : nauchnye ocherki [Entrepreneurial legislation: scientific essays]. Moscow: Statute Publ.; 2008. (In Russ.)
2. Andrievskiy KV. Pravovoe regulirovanie preferentsialnykh nalogovykh rezhimov [Legal Regulation of Preferential Tax Regimes]. *Journal of Russian Law*. 2020;1:147-158. (In Russ.)
3. Bazhenova OI. K voprosu ob effektivnosti upravleniya territoriyami operezhayushchego ekonomicheskogo rosta s osobym rezhimom predprinimatelstva [On the Efficiency of Management of Areas of Advanced Economic Growth with a Special Regime of Entrepreneurship]. *Law and Economics*. 2017;12(358):5-15. (In Russ.)
3. Bazhenova OI. K probleme yuridicheskogo litsa publichnogo prava, ili sootnoshenie chastnogo i publichnogo v kategorii yuridicheskogo litsa [To the problem of the legal entity of public law, or the Balance between the private and public in the category of legal entity]. *Constitutional and Municipal Law*. 2012;6:13-24. (In Russ.)
5. Bannykh GA, Kostina SI. Realizatsiya klasternoy politiki s uchastiem universitetov kak faktor razvitiya territorii [Implementation of cluster policy with participation of universities as a factor of development of territory]. *Collection of Reports of the 13th International Conference "Russian Regions in Focus of Changes"*. Yekaterinburg: UMTs UPI Publ.; 2019. (In Russ.)
6. Belitskaya AV. Pravovoe obespechenie gosudarstvennoy investitsionnoy politiki [Legal support of state investment policy]. Moscow: Yustitsinform Publ.; 2018. (In Russ.)
6. Belitskaya AV. Pravovoe obespechenie privilecheniya investitsiy v arkticheskii region rossii [Legal support of attracting investments in the Arctic region of Russia]. *Entrepreneurial Law. "Law and Business" Supplement*. 2014;3:20-25. (In Russ.)
8. Veselkova EE. Tseli i sposoby ispolzovaniya osobykh ekonomicheskikh zon v mezhdunarodnom ekonomicheskom sotrudnichestve [Objectives and ways of using special economic zones in international economic cooperation]. *Norwegian Journal of Development of the International Science*. 2019;37:53-59. (In Russ.)
9. Gasnikov KD, Obolonkova EV. Pravovoe regulirovanie territoriy s osobymi usloviyami ekonomicheskogo razvitiya v Rossiyskoy Federatsii [Legal regulation of territories with special conditions of economic development in the Russian Federation]. *Journal of Russian Law*. 2017;1:101-109. (In Russ.)
10. Gasumyanova AV. Pravovoy rezhim predprinimatelstva v osobykh ekonomicheskikh zonakh RF [Legal regime of entrepreneurship in special economic zones of the Russian Federation]. St. Petersburg: GUEF Publ.; 2010. (In Russ.)
11. Gilmanov EM. Investitsionnaya deyatel'nost gosudarstva v raskhodakh byudzheta rossiyskoy federatsii [Investment activity of the state in expenses of the budget of the Russian Federation]. *Financial Law*. 2007;10:13-17. (In Russ.)

12. Golubkin IV, Bukharova MM. Biznes-navigator po osobym ekonomicheskim zonam rossii [Business Navigator for Special Free Economic Zones of Russia]. Moscow: AKIT Publ., 2017. (In Russ.)
13. Zyryanov SM. Ekstraordinarnye (spetsialnye) administrativno-pravovye rezhimy: ponyatie i obosnovanie neobkhodimosti vvedeniya [Extraordinary (special) administrative and legal regimes: concept and justification of necessity of introduction]. *Journal of Russian Law*. 2016;4:72-81. (In Russ.)
14. Kvanina VV. Ponyatie i vidy pravovykh rezhimov predprinimatelskoy deyatel'nosti [The concept and types of legal regimes of entrepreneurial activity]. *Tomsk State University Journal of Law*. 2017;424:234-240. (In Russ.)
15. Kuzmin DV, Nikolenko YuA, Yashchenko VV. Problemnye voprosy otsenki innovatsionnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii [Problem issues of evaluation of innovative development of the Russian Federation]. *Gosudarstvennyy audit. Pravo. Ekonomika*. 2013;2:73-76. (In Russ.)
16. Lisitsa VN. investitsionnoe pravo : uchebnik [Investment Law: Textbook]. Novosibirsk: Novosibirsk National Research Institute Publishing; 2015. (In Russ.)
17. Malko AV, Limanskaya AP. Spetsialnyy pravovoy rezhim kak osoboe sredstvo pravovogo regulirovaniya [Special legal regime as a special means of legal regulation]. *Saratov State Law Academy Bulletin*. 2013;6(95):120-124. (In Russ.)
18. Mokhov AA. Pravovye rezhimy osushchestvleniya ekonomicheskoy deyatel'nosti i samoregulirovanie predprinimatelskoy ili professionalnoy deyatel'nosti [Legal regimes of economic activity and self-regulation of entrepreneurial or professional activity]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika [Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice]*. 2015;4:11-13. (In Russ.)
19. Nilov KN. Osobyie (spetsialnye) pravovye rezhimy kak sredstvo differentsiatsii pravovogo regulirovaniya predprinimatel'stva [Specific (special) legal regimes as a means of differentiation of legal regulation of entrepreneurship]. *Kant Baltic Federal University Bulletin*. 2015;9:37-42. (In Russ.)
20. Pavlov PV. Otsenka effektivnosti funktsionirovaniya osobykh ekonomicheskikh zon: pravovoe regulirovanie i ekonomicheskoe soderzhanie [Evaluation of efficiency of functioning of special economic zones: legal regulation and economic content]. *Administrative and Municipal Law*. 2014;6:520-530. (In Russ.)
21. Petrakov AYu. Pravovoe regulirovanie predprinimatelskoy deyatel'nosti na territoriyakh operezhayushchego sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya v rossiyskoy federatsii : dis. ... kand. yurid. nauk [Legal regulation of entrepreneurial activity in the territories of advanced socio-economic development in the Russian Federation: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2019. (In Russ.)
22. Podolskiy AV. Preferentsialnyy rezhim khozyaystvovaniya kak lgotnyy pravovoy rezhim [Preferential management regime as a preferential legal regime]. *State Legal Research*. 2019;2:223-230. (In Russ.)
23. Pchelintsev SV. Problemy realizatsii polozeniy Konstitutsii RF ob osobykh pravovykh rezhimakh v federalnom zakonodatel'stve [Problems of implementation of provisions of the Constitution of the Russian Federation on special legal regimes in federal legislation]. *Journal of Russian Law*. 2003;11:131-145. (In Russ.)
24. Tsirina MA. Pravovaya priroda soglashiya organa upravleniya osoboy ekonomicheskoy zonoj s rezidentom [Legal Nature of the Agreement between the Administrative Body of the Special Economic Zone and the Resident]. *Journal of Russian Law*. 2013;2:23-31. (In Russ.)
25. Tsygankov E. Zakon pod klaster [The Law supporting Cluster]. *EZh-Jurist Publ.*; 2016. (In Russ.)
26. Cheresheva IA. Gosudarstvennoe regulirovanie ekonomiki v kontekste territorij s osobym rezhimom osushchestvleniya predprinimatelskoy deyatel'nosti [State regulation of the economy in the context of territories with a special regime of implementation of entrepreneurial activity]. *Scientific Proceedings of the RALS*; 2019. (In Russ.)
27. Cheresheva IA. Tsifrovaya ekonomika v kontekste territorij so spetsialnym rezhimom osushchestvleniya predprinimatelskoy deyatel'nosti [Digital Economy in the Context of Territories with Special Regime of Entrepreneurial Activity]. *Law and Digital Economy*. 2018;2:38-40. (In Russ.)
28. Chernyshev AI. Gosudarstvennoe regulirovanie osobykh ekonomicheskikh zon v Rossii [State regulation of special economic zones in Russia]. *Russian Justice*. 2016;4:55-57. (In Russ.)
29. Zeng DZ. China's Special Economic Zones: Experience Gained in the Development of China's Special Economic Zones, China Development Bank. Available from: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-chinas-special-economic-zone.pdf>.